

# UMA ANÁLISE DAS CONDIÇÕES CONCRETIZAÇÃO DO DISCURSO JURÍDICO DO ESTATUTO DA CIDADE A PARTIR DA FUNDAMENTAÇÃO NORMATIVA DO PDDU SEGUNDO O MODELO DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA ARTICULADA NA TEORIA DISCURSIVA DO DIREITO DE JURGEN HABERMAS<sup>1\*</sup>

*Lucas Régo Silva Rodrigues<sup>2\*\*</sup>*

**Resumo:** A dificuldades geralmente evidenciadas para a realização de programas jurídico-normativos com potencial emancipatório como o que caracteriza o Estatuto da Cidade trás à lume a discutida questão da efetividade das leis no Brasil. Diante deste contexto de inquietação quanto à instrumentalização do Direito tendo em vista a transformação social, buscou-se analisar a tensão entre a projeção de uma realidade urbana socialmente justa que emerge do discurso jurídico do Estatuto da Cidade, fundado, sobretudo, na disciplina legal que regula a criação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, e a facticidade de uma disputa complexa pela espaço urbano, caracterizada pelos diferentes modelos de cidade que se antagonizam nas arenas públicas de discussão formais e informais. Para tanto, conduziu-se a investigação sobre as condições efetividade do Estatuto da Cidade a partir da proposta de produção normativa do PDDU segundo o modelo de democracia deliberativa que

---

1 \* Anais CONPEDI 2014

2 \*\* Mestre em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia. Graduado em Direito pela Universidade Católica de Salvador. Professor de Teoria do Direito e Coordenador de Iniciação Científica da Faculdade de Direito do Centro Universitário Jorge Amado - Unijorge. Professor do curso de Direito da Faculdade Batista Brasileira. Professor convidado da Pós-Graduação em Direito Público da Universidade Salvador - Unifacs. Advogado e Consultor com área de atuação em Direito Público.

conforma os discursos de fundamentação da Teoria Discursiva do Direito de Jurgen Habermas com o objetivo de se aferir as eventuais contribuições que esta importante teoria jurídica da contemporaneidade pode dar para o enfrentamento desta questão.

**Palavras Chaves:** Direito; Democracia; PDDU; Habermas.

**Abstract:** The difficulties often evidenced into the implementation of legal and regulatory programs with emancipatory potential, as example the City Statute, brings out the discussed issue on the effectiveness of laws in Brazil . This context of concern about the instrumentalization of law in view of a social transformation, we tried to examine the tension between the projection of a socially urban reality, based on justice, that emerges from the City Statute legal discourse, founded mainly on the legal discipline that regulates the creation of the Master Plan for Urban Development against the factuality of a complex dispute over urban space, characterized by different models of city that antagonize themselves in the public arenas of formal and informal discussion . To this end, we conducted research on the effectiveness conditions of the Statute of the City from the proposed rules PDDU production, using the model of deliberative democracy that shapes the discourses of reasoning in the Discourse Theory of Law by Jurgen Habermas in order to assess the possible contributions of this important contemporary legal theory can give to this important theme.

**Key Words:** Law; Democracy; PDDU; Habermas

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho debruça-se sobre tema bastante atual e de grande importância para sociedade, pois versa acerca da relação existente entre o Estatuto da Cidade— aqui representado pelo projeto político e social que conforma o programa normativo do Plano Direito de Desenvolvimento Urbano -, e a realidade social, por sua vez simbolizada pela dimensão social, fundiária, cultural e econômica do espaço urbano.

Mais especificamente, se buscou analisar as condições de concretização do discurso jurídico do Estatuto da Cidade, em particular as possibilidades

de efetivação de seu programa normativo direcionado à conformação de uma realidade urbana socialmente justa em um contexto urbano marcado por inúmeros conflitos fundiários e culturais, a partir da proposta de fundamentação das normas jurídicas do PDDU segundo um modelo de validade jurídica alicerçada na experiência emancipatória do modelo de democracia deliberativa articulado por Jürgen Habermas.

Os fatores determinantes que orientaram a presente investigação e justificam sua delimitação epistemológica são a vinculação das perspectivas de efetividade do Estatuto da Cidade ao resultado do processo de construção dos planos diretores de desenvolvimento urbano no âmbito das câmaras legislativas dos municípios brasileiros, pelas razões mais adiante expostas, bem como as potencialidades transformadoras e emancipatórias assentes na forma jurídica estabelecida para sua composição, fundada na participação popular que deve ocorrer por ocasião da produção do seu conteúdo normativo.

A forma de composição deste importante instrumento de política urbana expressa a auto-compreensão do legislador infraconstitucional quanto à necessidade de se garantir novos canais de escoamento da soberania popular para além da via representatividade político-legislativa, abrindo condições para que o conteúdo deste importante instrumento de política urbana possa refletir as perspectiva de emancipação da sociedade que o Estatuto da Cidade contempla, fundada na ideia de autonomia política dos indivíduos e na promoção da justiça social

Não é novidade o fato de que a prática legislativa que a política desenvolve é marcadamente condicionada pela primazia de um modelo de racionalidade instrumental que se orienta, de modo geral, pela preservação dos interesses políticos e econômicos de classes sociais privilegiadas que muitas vezes antagoniza com o projeto político-constitucional de realidade urbana pautada no bem-estar de seus habitantes e no meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Esta hegemonia de determinadas atores sociais economicamente favorecidos e politicamente bem representados conduz a um crescimento desordenado da cidade e trás consequências graves para o âmbito da sociedade urbana, aí considerada como a realidade social que nasce a nossa volta (LEFEBVRE, 2008), em especial o aumento desenfreado da

desigualdade social e conformação de um espaço urbano cada vez mais segregado e excludente.

Diante destas contingências fáticas de um contexto urbano complexo e socialmente desigual que expressa uma tensão entre a democracia e o próprio sistema capitalista, não se vê políticas urbanas efetivamente compromissadas com a mudança social do espaço urbano, de modo a desenvolver as funções sociais da cidade no contexto semiperiférico brasileiro, onde os déficits e desigualdades sócio-espaciais, bem como os processos de exclusão e segregação territorial seguem seu curso desembaraçadamente, com frágil intervenção do Estado, refletindo, assim, os traços históricos determinantes do processo elitista de urbanização.

Verdade é que o Estado do bem-estar social que Constituição Federal contempla não logrou resolver em níveis razoáveis os problemas da questão urbana. Diante deste quadro, a possibilidade de se construir uma nova realidade urbana, de mudar a cidade, passa primordialmente pela concretização de políticas públicas que contemplem os interesses coletivos da sociedade de um modo geral, no âmbito as quais o PDDU se consolida com a mais importante de todas, haja vista a sua posição central na efetivação de um direito à cidade, que acalenta em seu plexo axiológico-normativo a velha utopia da modernidade de instituições sólidas trabalhando em uma perspectiva emancipatória, tendo em vista um modelo sociedade justa.

Diante deste problema, que evidencia a tensão entre a idealidade do programa normativo do Estatuto da Cidade - que por sua vez se apoia no valioso potencial transformador da realidade social que PDDU alberga -, e os obstáculos que a facticidade do processo político caracterizado pela disputa de interesses dos grupos e atores sociais hegemônicos, impõe-se a necessidade de produção do conhecimento sobre este problema sócio-jurídico e a consequente ampliação das fronteiras epistemológicas da ciência jurídica para além do isolamento que a caracterizou durante boa parte do século anterior.

Considerando o que dispõe José Afonso da Silva sobre o processo de construção do PDDU ao frisar que a formulação desse documento é uma tarefa técnica multidisciplinar (DALLARI; DI SARNO, 2007, p. 215), torna-se imperioso que a abordagem sobre as dificuldades encontradas na

formulação deste plano urbanístico também o seja. Diante deste quadro, a investigação em tela se desenvolveu por intermédio da utilização do referencial teórico da democracia deliberativa concebida a partir da teoria discursiva do Direito.

Isto porque, o tema da democracia é central na teoria discursiva do direito, que por sua vez é estruturada sobre dimensão de uma transdisciplinaridade adequada à análise de problemas complexos que circunscrevem dimensões conceituais e normativas relacionadas à ordem política, jurídica e social, como as que se verificam no problema em tela. Entendeu-se, pertinente, portanto, explorar a perspectiva crítica e socialmente engajada da teoria discursiva do Direito para a investigação dos problemas detectados no processo de construção e concretização do PDDU, vez que no seu conjunto se colocam quase todos os problemas da filosofia do direito, da teoria do direito, da teoria da constituição e da filosofia prática (ALEXY, 2012).

Neste passo, recompondo o itinerário desenvolvido neste trabalho, em um primeiro momento, foi feita uma análise do plano diretor de desenvolvimento urbano a partir de sua dimensão urbanística e jurídica, ocasião em que se delimitou a natureza jurídica do plano diretor de desenvolvimento urbano e os seus correspondentes fundamentos constitucionais. Em um segundo momento, desenvolveu-se uma descrição dos fundamentos da teoria discursiva do direito, centrada exclusivamente nos discursos de fundamentação das normas jurídicas, que compreende, por seu turno, o processo legislativo racional que conforma o modelo da democracia deliberativa.

Em uma terceira etapa, com base em importantes referências bibliográficas que tratam do tema foram indicados os problemas que se colocam à manifestação da autonomia pública dos cidadãos na elaboração de leis de modo geral, a partir do que foram problematizados os aspectos centrais da teoria do direito habermasiana relativos aos processos de fundamentação das normas jurídicas nas sociedades contemporâneas a fim de se averiguar as suas possíveis contribuições na legitimação dos planos diretores de desenvolvimento urbano e, conseqüentemente, na efetivação do correspondente de discurso jurídico do Estatuto da Cidade.

## DIMENSÕES SOCIAIS E URBANÍSTICAS DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO

A compreensão conceitual que a ciência jurídica, por intermédio do direito urbanístico, empresta ao plano diretor de desenvolvimento urbano, doravante denominado de PDDU ou plano diretor, nos dias atuais, não é a mesma que lhe fora destinada ao longo do tempo. O plano diretor, antes de se revestir do status de instrumento política urbana de natureza jurídica que lhe sobreveio após a promulgação da Constituição Federal em vigor, serviu, primordialmente, ao urbanismo como forma de se planejar o crescimento racional das cidades (DALLARI; FERRAZ, 2002).

Neste compasso, não havia obrigatoriedade de implantação de PDDU nos município brasileiros e sua utilização convinha aos interesses do poder público municipal que poderia se valer ou não de seus préstimos como forma de administrar a cidade diante de uma realidade urbana em processo de vertiginoso crescimento demográfico e também territorial. Uma característica, porém, que singulariza o plano diretor desde os primórdios de sua concepção enquanto instrumento posto a serviço do urbanismo<sup>3</sup> é a associação com a ideia de planejamento urbano. A dimensão urbanística que qualifica o plano diretor é, pois, congênita ao seu próprio escopo, na medida em que o objetivo de sua utilização é a intervenção no planejamento da cidade.

Não obstante a centralidade que caracteriza o plano diretor no âmbito das políticas de desenvolvimento urbano, merece destaque a dimensão social que subjaz à expressão *desenvolvimento urbano* que completa sua atual denominação. Esta expressão aponta um caminho necessário de desenvolvimento social, que deve nortear a intervenção na cidade com base no plano diretor. Desenvolvimento urbano pressupõe a melhoria das condições de vida na cidade, que por sua vez entrelaça-se com a ideia de desenvolvimento social e afina-se com os valores sociais que permeiam o texto constitucional, no que se destacam o preâmbulo, o artigo 1º, inciso III e o artigo 170, entre outros, que contemplam valores como o da justiça social.

3           Acerca de conceito para Urbanismo ver: CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3ª. ed. (rev., ampliada e atualizada), Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009. SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 3ª ed., 2000, p. 48.

Dessa forma, tanto o *planejamento* quanto a *gestão* podem servir ao poder público municipal na promoção do desenvolvimento urbano da cidade. Neste sentido, Marcelo Lopes de Souza afirma:

Como entender, então, alternativa e criticamente o desenvolvimento urbano? Para sistematizar, pode-se assumir que o desenvolvimento urbano, o qual é o *objetivo fundamental* do planejamento e da gestão urbana, deixa-se definir com a ajuda de dois *objetivos derivados*: a *melhoria da qualidade de vida* e o aumento da justiça social. (SOUZA, 2001, p. 75).

Esses breves traços sociais e urbanísticos do plano diretor de desenvolvimento urbano sobreleva o escopo da transformação da realidade urbana que lhe subjaz, ao passo que demonstra sua relevância para sociedade no que toca, sobretudo, ao acesso da população dos municípios a um extenso conjunto de direitos sociais urbanísticos.

## FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO E O DIREITO À CIDADE ESTATUTO DA CIDADE

O plano diretor tem sua filiação definitiva ao sistema jurídico, ainda que sem exclusividade, decretada com a promulgação da Constituição Federal atual, acompanhando a evolução do Direito Urbanístico, com o advento do Estatuto da Cidade (DALLARI; FERRAZ, 2002).

A Constituição de 1988, no art.182, no capítulo atinente à política urbana, inovadoramente inserido na tradição constitucional brasileira, delinea os contornos jurídicos do conceito de Plano Diretor, ao passo que o define com o mais importante instrumento de política de desenvolvimento urbano. No aludido dispositivo constitucional estão inseridos os princípios básicos que deverão orientar a formulação das políticas urbanas e suas respectivas diretrizes gerais. A natureza jurídica do plano diretor, porém, já pode ser inferida da inteligência do artigo 182, parágrafo 2º “*o plano diretor, aprovado pela Câmara municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico de política de desenvolvimento e expansão urbana*”.

Nesta linha, o plano diretor representa o principal documento em que se podem inserir os objetivos urbanísticos, que por sua vez deverão ser traçados

em face de uma realidade urbana determinada. Sua forma de criação reclama a técnica legislativa do Poder Público competente, o que lhe reveste da condição de lei municipal, estando a sua obrigatoriedade prevista para cidades acima de vinte mil habitantes.

Considerando a que política urbana se volta para a transformação da realidade urbanística e que isso implica em importantes desdobramentos relacionados aos direitos sociais urbanísticos, principalmente de moradia, Marcio Camarosano (CARVALHO FILHO, 2009, p. 24) chama atenção para outros dispositivos constitucionais que colimam aqueles direitos, e que, por conseguinte, devem ser contemplados no instrumento jurídico que dá suporte às políticas urbanas, *in casu*, o plano diretor de desenvolvimento urbano. Referidos dispositivos, de acordo com escólio daquele autor, merecem ser visto como fundamentos constitucionais das políticas urbanas, e, por consequência, dos planos diretores de desenvolvimento urbano.

Conforme foi possível observar, as prescrições constitucionais já se afiguram capazes de dimensionar importância do plano diretor para a sociedade ao lhe conferir o estatuto de instrumento básico de política urbana e ao mesmo tempo apontar fundamentos básicos que devem nortear sua elaboração no plano municipal.

Ocorre, porém, que faltava, ainda, uma disciplina legal específica, que pudesse de uma lado, simbolizar toda uma história de luta pela reforma urbana e pela democratização do solo urbano e, por outro, sistematizar as diretrizes gerais de política urbana, estabelecendo a previsão legal dos instrumentos de política urbana posto à disposição da sociedade e da Administração Pública municipal, o que veio a ocorrer com a criação da Lei 10.257/01, denominado de Estatuto da Cidade.

Da análise deste diploma legal, se vislumbram uma série de preceitos destinados a conformar a conduta do Poder Público no tocante à elaboração e à implementação das políticas públicas de desenvolvimento urbano. Entre estas diretrizes, contidas no artigo 2º da retro citada lei, destaca-se aquela que direciona a política de planejamento urbana para o progresso social em compasso com o desenvolvimento econômico da cidade, de modo a deixar claro que sobre elas há de estar ancorado o dever de promoção do desenvolvimento das funções sociais da cidade, cuja consequência direta é a geração de bem estar de seus habitantes.



Merece atenção também outras duas importantes diretrizes, uma delas é o estreitamento entre a função social da propriedade e o plano diretor, que já fora anteriormente contemplada na mesma Constituição Federal. A lei, em conteúdo, endossa em termos literais o enunciado constitucional, ao determinar que o vínculo entre a função social da propriedade urbana e plano diretor, deva propiciar o desenvolvimento das melhorias de vida da população do município, em conformidade o disposto no artigo 39 retrocitado diploma legal. Nessas condições, a noção de propriedade urbana deve ser concebida no âmbito das dinâmicas das relações sociais desenvolvidas no espectro urbano da cidade, o que coloca o próprio instituto em movimento, cumprindo ao plano diretor fixar a fluidez (CÂMARA, 2002) de seu conceito. Disto resulta a relevância de se pensar a condições de criação dos planos diretores de desenvolvimento urbano haja vista ter o PDDU mais esta importante função, consistente na definição do conceito de função social da propriedade urbana.

Por fim, verifica-se que o Estatuto da Cidade prevê um conteúdo mínimo para o plano diretor, de modo que no seu conjunto normativo deve constar a previsão para a utilização de alguns instrumentos de política urbana, o que acaba por ressaltar a centralidade do PDDU no que toca às expectativas de efetivação do discurso jurídico do Direito à cidade, que se infere da Lei 10.257/2001 Nessa linha, Jacinto Câmara elabora da seguinte forma o conceito de plano diretor:

[...] o plano diretor é o mais importante instrumento de planificação urbana previsto no Direito Brasileiro, sendo obrigatório para alguns municípios e facultativo para outros; deve se aprovado por lei e tem, entre outras prerrogativas, a condição de definir qual a função social a ser atingida pela propriedade urbana e de viabilizar a adoção dos demais instrumentos de implementação da política urbana (parcelamento, edificação ou utilização compulsória, IPTU progressivo, desapropriação com pagamento em títulos, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir). (DALLARI; FERRAZ, 2002, p. 324)

Uma vez destacado o potencial emancipatório do PDDU no sentido de seu conteúdo normativo poder influir decisivamente na conformação de um

espaço urbano pautado na justiça social a partir da compatibilização entre os enunciados constitucionais e as disposições referentes ao Estatuto da Cidade, convém avançar na análise da importância da participação popular na legitimação destas leis, bem como os desafios postos ao seu aproveitamento tal como previsto no artigo 40 da Lei 10.257/01, o que será feito a partir da lente crítica da Teoria discursiva do direito e sua forma de pensar o lugar da democracia no contexto jurídico-político complexo culturalmente plural das sociedades contemporâneas.

## PARTICIPAÇÃO POPULAR E A LEGITIMIDADE DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO

A participação popular na elaboração da referida lei municipal, *ex vi* do artigo 40 da Lei 10.257/01, poderá funcionar como uma instância de descolonização<sup>4</sup> do espaço público, ao tempo que permite questionar o papel central do Estado com indutor de políticas sociais. A participação passa a ser concebida pelo ângulo dos grupos interessados e não apenas pela perspectiva dos interesses globais definidos exclusivamente pelo Estado (JACOBI, 2004).

Disto resulta que a conformação do espaço democrático garantido pelo Estatuto da Cidade para a construção do plano diretor de desenvolvimento urbano pode vir a contribuir decisivamente nas respostas positivas às expectativas sociais que se nutrem em relação à efetividade dos direitos sociais e urbanísticos

Com isso, destaca-se que a participação popular na elaboração dos planos diretores de desenvolvimento urbano, de que trata o artigo 40 do Estatuto da Cidade e seus incisos, confere ao planejamento e à gestão da cidade o caráter democrático-participativo já previsto logo no inciso II, do artigo 2º da Lei 10.257/2001 que consagra o paradigma da gestão democrática das cidades.

Frise-se que essa participação deverá ocorrer em todas as suas fases, nos Poderes Executivo e Legislativo, por meio de debates, consultas e audiências

4 Sobre a relação ente participação e descolonização do espaço público, Rodolfo Viana esclarece: “A participação apresenta-se, neste contexto, como um fator de descolonização do espaço público e tende a viabilizar a aproximação viável ente política e o cidadão comum, em benefício da diminuição de sua sensação de isolamento e de impotência em face dos rumos das decisões políticas”. In: PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático. Controle e Participação como Elementos Fundantes e Garantidores da Constitucionalidade**. 1ª ed., Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008, p. 163.

públicas, que deverão ser consideradas na sua dimensão e impacto, não apenas em quantidade, mas em qualidade, para que não venha tornar-se mera formalidade legal.

A participação política dos cidadãos, portanto, afigura-se em uma importante alternativa às fragilidades<sup>5</sup> de que padece o modelo de democracia representativa no quadro político da realidade brasileira, tais como a entronização da cidadania política em torno do processo eleitoral e o isolamento comunicativo dos representantes legais perante a população que os elegeu. Diante deste cenário, é forçoso reconhecer a necessidade de se construir canais para o acolhimento das demandas sociais de certo modo estagnadas em um modelo democracia que não favorece a circulação do poder político no interior da sociedade.

Nestes termos, a participação política direta dos cidadãos nos processos decisórios da administração pública ou nos processos políticos de criação de leis no âmbito do poder legislativo significa dotar estes entes públicos de maior legitimidade, porquanto passam a ter a necessidade de justificar os seus poderes diretamente perante o povo, seu real titular, nos termos do parágrafo único da Constituição Federal.

Moreira Neto traça um elucidativo paralelo entre participação e legitimidade no âmbito do processo legislativo participativo:

A participação política na normatividade conciliaria um tratamento diferenciado desses múltiplos interesses coletivos não-públicos com a ordem jurídica estabelecida, sem excepcioná-la e sem pô-la em risco, mas tampouco violentá-la nem ignorá-la. A participação, em suma, ampliando a legitimidade, na medida em que a norma legitimada pelo consenso recubra a decisão de supremacia, com o consentimento estimulante da cidadania interessada. É intuitivo que é mais fácil obter-se o cumprimento de uma norma previamente [...] (MOREIRA NETO, 2007, p. 61).

5 Rodolfo Viana em primoroso trabalho sobre o tema afirma: “A constatação de que a democracia representativa está na ‘penumbra’ deve-se assim, a eventos multifacetados cujo elemento conectivo pode ser resumido na fórmula de *quebra global de confiança*. A expressão, neste contexto, deve ser tomada em seu sentido lato, para significar um estado genérico de descrédito quanto à capacidade das instituições e dos agentes políticos tradicionais da agir de modo funcionalmente adequado”. In: PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático. Controle e Participação como Elementos Fundantes e Garantidores da Constitucionalidade**. 1ª ed., Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008, p. 131.

No caso em particular do plano diretor de desenvolvimento urbano, ao conformar a proposta de criação desta importante política urbana de planejamento municipal à participação popular em sua elaboração, o legislador pátrio aumentou o índice de legitimidade necessário para construção desta espécie de lei municipal e ao mesmo tempo conferiu a este instrumento de política urbana de uma parcela significativa da responsabilidade pela organização de um espaço urbano socialmente justo e ecologicamente equilibrado e saudável, pautado na função social da propriedade urbana.

Vale dizer, o que está em jogo por ocasião da produção normativa do PDDU é a disputa pelo modelo de cidade a ser planejada a longo prazo. Tendo em vista o amplo leque de instrumentos de política urbana cuja utilização deve ser determinada no conjunto normativo dos planos diretores, o aumento e melhoria das condições da concretização do discurso jurídico do Estatuto da Cidade está vinculado à legitimidade social do PDDU, que por sua vez deve garantir o aproveitamento da participação popular em seu processo construtivo mediante o envolvimento de todos os destinatários de suas normas, tal como previsto no artigo 40 da Lei 10.257/01. Dito de outro modo, à participação popular na construção democrática do plano diretor corresponderá à intensidade de sua legitimidade e suas perspectivas efetividade social.

## OS DESAFIOS PARA O APROVEITAMENTO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO PÚBLICA E DEMOCRÁTICA DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO

A participação popular oriunda da sociedade civil no processo de construção de políticas públicas<sup>6</sup>, dentre as quais se inserem os planos diretores, enfrenta alguns obstáculos que, não raro, amparam teses que se opõem aos argumentos favoráveis ao aprofundamento da dimensão participativa da democracia<sup>7</sup>.

6 O levantamento deste obstáculo foi feito com base em participação política na formação das discussões de políticas públicas. Por conta de uma escassa produção empírica sobre planos diretores especificamente.

7 O debate sobre a viabilidade de um modelo de democracia que se estruture sobre a participação direta da população nos processos decisórios relevantes sociedade, especialmente onde o interesse público reclame especial proteção, deu causa a inúmeros argumentos de ambos os lados. In:

Os obstáculos ao aproveitamento da participação são aferíveis, com mais consistência e objetividade, no interior dos espaços institucionais legalmente previstos para o desenvolvimento desta participação – que no caso do PDDU são basicamente conferências e audiências públicas. Os obstáculos são das mais variáveis ordens e modificam-se de acordo com o ângulo que se mire este fenômeno social da participação popular nos espaços públicos convencionais de discussão.

Rodolfo Viana enfatiza sobre o tema a questão da ausência de procedimentos de regulação das discussões públicas e as falhas dos mecanismos institucionais postos a serviço desse desiderato como principais obstáculos ao aproveitamento da participação popular nas arenas de discussões públicas. Esclarece o autor:

A falta de esclarecimento quanto aos procedimentos que regulam estas discussões públicas ocasionam a dispersão dos participantes e a insegurança quanto às consequências de seus posicionamentos comunicativos.

[...] No entanto, a predisposição política pela adoção de instrumentos participativos é, por assim dizer, insuficiente se não for assentada em uma metodologia ampla, coerente e que inclua vetores institucionais hábeis ao *empowerment* dos cidadãos e grupos sociais, bem como preveja técnicas procedimentais adequadas à canalização e gestão das diversas opiniões, à produção de decisões legitimadas e à redução dos efeitos antiparticipativos internos à própria lógica de ação dos agentes oficiais.

[...] Não obstante, a maioria dos problemas afetos ao desempenho insuficiente da participação popular é atribuída a equívocos na avaliação e no desenho dos vetores institucionais diretamente implicados nos procedimentos. (PEREIRA, 2008, p. 173/175).

Álvaro de Vita afirma que o maior obstáculo para haver mais deliberação nestes espaços públicos “*resulta da combinação de dois recursos políticos cruciais: preferências intensas e dinheiro.*” (NOBRE; TERRA, 2004, p. 119)

Marcelo Lopes de Souza, por seu turno, com base numa análise comparada de diferentes modelos teóricos de planejamento urbano, estabelece critérios dentre os quais ele situa o grau de abertura para com a

---

PEREIRA, op. cit., 2008.

participação popular. Fundado em bases empíricas de planejamento urbano esse critério é utilizado com o auxílio de uma escala, onde estão classificados diversos tipos de categorias de participação, elencados da seguinte forma: 1. Coerção, 2. Manipulação, 3. Informação, 4. Consulta, 5. Cooptação, 6. Parceira, 7. Delegação de poder e 8. Autogestão. Convém transcrever as breves considerações que o autor tece sobre as referidas categorias:

Somente as categorias superiores (6, 7 e, obviamente 8) correspondem a marcos político institucionais em que se pode, efetivamente, ter esperança de que as soluções de planejamento e gestão possam ser encontradas de modo fortemente democrático e obre os alicerces do emprego da racionalidade e do agir comunicativos; já as duas categorias mais inferiores (1 e 2) representam a arrogância do “discurso competente” em sua forma pura. As situações representadas pelas categorias intermediárias diferem daquelas representadas pelas inferiores muito mais na forma pura, pois a ilusão de participação e as concessões limitadas expressas pelas simples cooptação, consulta e informação são manifestações evidentes de uma sociedade heterônoma. (SOUZA, 2001, p. 205)

O brevíssimo panorama acima destacado revela que a legitimação popular dos planos diretores não se afigura tarefa fácil no quadro atual da interlocução entre poder público e sociedade, porquanto, os obstáculos mencionados trazem à cena uma multifacetada realidade em que questões de ordem sociológica, entraves de cunho jurídico e político interpenetram-se, reciprocamente, formando complexas estruturas sociais.

Em face destas considerações, faz-se necessário desenvolver saídas satisfatórias para os problemas que se apresentam ao desenvolvimento robusto dos mecanismos de participação política, assim como, alternativas teóricas, empiricamente viáveis, para o desenvolvimento do potencial de legitimação democrática dos planos diretores de desenvolvimento urbano.

## PDDU, TEORIA DISCURSIVA DO DIREITO DE JÜRGEN HABERMAS E A DEMOCRACIA DELIBERATIVA

Diante do que se verificou sobre os obstáculos encontrados ao aproveitamento da participação popular na elaboração de políticas públicas, onde se insere a política pública de desenvolvimento urbano, convém agora

mapear é possível mapear um campo de possibilidades exploração prática de discurso de fundamentação do Direito de Habermas, pautado no primado da democracia deliberativa.

Diane destas considerações se faz necessário desenvolver uma compreensão das linhas mestras da teoria discursiva do direito de Jurgen Habermas. Embora seja longo o processo de maturação do Habermas sobre o fenômeno jurídico, sempre orientado pela relação intrínseca e funcional do Direito no plano da teoria da sociedade, suas reflexões sobre o Direito assume com a edição de *Direito e Democracia* (HABERMAS, V.I, 2003) contornos mais precisos de verdadeira teoria, obra na qual Habermas desenvolve de forma mais consistente seus estudos sobre filosofia do direito e de filosofia política. A investigação dos principais fundamentos teóricos da teoria discursiva pode se desenvolver sobre duas perspectivas que se complementam, mas que demarcam por assim dizer dois campos epistemológicos distintos de análise sobre o fenômeno jurídico.

No primeiro nível, a teoria discursiva desenvolve, a partir de um diagnóstico sociológico do desenvolvimento do direito moderno e da filosofia da justiça, os seus discursos de fundamentação do direito. Nesse trajeto Habermas pensa o processo de formação e construção do direito positivo moderno (da ordem jurídica) no campo das deliberações políticas e desenvolve no nível de seu projeto teórico de uma reconstrução crítica da sociedade, as bases para a proposição de um modelo discursivo de construção da ordem jurídica fundado no paradigma da razão comunicativa<sup>8</sup>, categoria conceitual central na obra do autor.

No segundo plano, a teoria discursiva desenvolve os discursos de aplicação do direito, por onde o pensamento de Habermas se aproxima do campo epistemológico da teoria do direito ensinada nos faculdades de Direito hoje em dia. Neste momento Habermas propõe um modelo de aplicação do direito fundado no juízo de adequação a serem desenvolvidos imparcialmente pelo juiz numa lógica argumentativa intersubjetivamente partilhada entre as partes, garantida na forma jurídica do processo. Neste momento, são discutidos os

---

8 Esse tipo de racionalidade de informar a conduta dos indivíduos que buscam se entender mutuamente com base no preenchimento das condições de validade que devem estar presentes numa situação ideal de fala.

temas da racionalidade hermenêutica do direito na contemporaneidade, a legitimidade da jurisdição constitucional, bem como a complexa estrutura do ordenamento jurídico.

Diante da amplitude de riqueza teórica utilizada por Habermas, o resultado foi uma teoria que se não opera uma transformação radical na forma de se conceber o fenômeno jurídico na atualidade (STRECK, 2007), por outro lado não deixa de ser autêntica em seus paradigmas e objetivos. Habermas inova justamente na forma de conceber a construção da ordem jurídica. É nesse ponto que floresce a grande contribuição da teoria discursiva do direito nos debates sobre a função do direito na atualidade. É aí também que sobressai o vínculo estreito que existe entre o Direito e a sua teoria da sociedade.

Conforme se verá adiante, a teoria discursiva do direito estrutura-se em uma ampla rede de princípios (princípio do discurso, que por sua vez se desdobra nos princípios da democracia e da moral) de categorias filosófico-epistemológicas (o paradigma da racionalidade comunicativa) e premissas empíricas de viés sociológico (a funcionalidade do direito na integração social das sociedades pós-convencionais) que encontrando no domínio teórico da sociologia a possibilidade de se analisar os problemas da sociedade como um todo (HABERMAS, 2012) passa a propor as bases para uma produção e aplicação do Direito assente numa dimensão peculiar de legitimidade, cujas bases são resgatadas a partir do modelo teórico-procedimental da democracia deliberativa.

Ressalta-se, neste particular, a vinculação estreita entre a ampla teoria reconstrutivista da sociedade de Habermas e a teorização específica que desenvolve sobre o Direito moderno. Em verdade, a preocupação com a legitimidade do Direito na atualidade que demarca toda a concepção da teoria discursiva do direito justifica-se, em parte, na função que Habermas concebe para o direito nas sociedades uma pós-convencionais.

Considera o autor que apenas uma fundamentação para o direito condizente com a realidade do seu tempo poderá fazer com que esse mesmo direito cumpra o seu papel no amplo domínio da sua teoria da sociedade, o de promover uma integração social fundado nos consensos racionais sobre várias questões sociais - inclusive e fundamentalmente sobre as produção das normas jurídicas -, funcionando com uma espécie de *medium* através do qual o poder comunicativo que se forma nas esferas públicas das sociedades se transforma em poder



administrativo, estabilizando a expectativas em torno de uma Administração Pública que se mantenha longe, ou, ao menos, mais resistente às influências do poder social, portanto da imposição política dos interesses privilegiados (pág 190 Direito e Democracia). Neste sentido o Direito é categoria central no projeto crítica e reconstrutivista da sociedade de Habermas.

### O CONCERTO DA PRODUÇÃO DA ORDEM JURÍDICA: DEMOCRACIA DELIBERATIVA, ESFERA PÚBLICA, PRINCÍPIO DO DISCURSO, POLÍTICA DELIBERATIVA E A FORMAÇÃO POLÍTICA E RACIONAL DA VONTADE

O processo de produção das normas jurídicas proposto por Habermas segue um fluxo comunicativo construído entre as margens dos princípios dos discursos, que leva a formação informal da opinião pública, circulante no âmbito das esferas públicas estruturadas na sociedade civil, ao encontro de espaços concretos de deliberação discursiva, no âmbito dos quais se faz possível institucionalizar procedimentos de normatização legítima do direito.

Importa destacar a dimensão que a categoria conceitual de esfera pública tem para o projeto de criação de um direito legítimo para teoria discursiva do direito, visto que sua composição ao nível da sociedade significam os foros discursivos por onde circulam os fluxos comunicativos que ligam a sociedade ao poder político institucionalizado. Conceitualmente Habermas a define:

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicas. (HABERMAS, V. II, 2003, p. 92)

O uso público das liberdades comunicativas no âmbito das esferas públicas descentralizadas reflete o exercício discursivo da soberania popular. O modelo habermasiano de produção do direito pressupõe uma sociedade civil mobilizada e socialmente acostumada à liberdade (HABERMAS, V. II, 2003, p. 323), ao que corresponde o uso político dos direitos de participação por parte dos cidadãos, que em processos de entendimento versam sobre as regras que devem reger suas vidas coletivamente.

Essa mobilização das liberdades comunicativas em direção ao uso público da razão conforma a criação de um poder comunicativo, que através do direito deve poder legitimar o poder administrativo e suas instituições políticas de representação. O poder comunicativo traduz a forma espontânea de participação política da sociedade que pretende criar os direitos que devem regular suas vidas em sociedade. Esse poder que surge das esferas públicas mobilizadas em níveis comunicativos não se reflete imediatamente nas formas do poder político constituído (HABERMAS, V. II, 2003, p. 189).

Apesar de ser a fonte primária e principal de legitimação do direito no universo da teoria discursiva do direito, sua ascendência no processo de criação do direito deve passar ao nível representativo do discurso público racional políticas e leis<sup>9</sup>, pois, somente neste universo se faz possível a institucionalização de procedimentos de normatização legítima do direito.

O fluxo comunicativo que aflora nas estruturas comunicativas da sociedade e desemboca nos processos parlamentares de aconselhamento, característico dos discursos práticos de ordem pragmáticas, éticos-políticos e morais, precisa encontrar nessas estruturas corporativas de deliberação espaços sensíveis e porosos para sua penetração discursiva em forma de argumentos, informações e opiniões públicas.

A condução deste processo de formação discursiva e racional da vontade é delegada à política deliberativa, que por sua vez compõe o cerne dogmático da teoria da democracia deliberativa (HABERMAS, 2002, p. 286), desenvolvida como alternativa para os modelos tradicionais de democracia republicana liberal e de democracia republicana. A importância da política deliberativa<sup>10</sup> no processo de fundamentação é enunciada:

A produção do direito legítimo através de uma política deliberativa configura, pois, um processo destinado a solucionar problemas, o qual trabalha com saber, ao mesmo tempo em que o elabora, a fim de programar a regulação dos conflitos e a persecução dos objetivos. (HABERMAS, V. II, 2003, p. 49)

9 Habermas cuida de apontar o *princípio parlamentar* como justificação para a criação de corporações deliberativas nas quais estas consultas devem ocorrer. In: HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Volume II, 2ª. ed., Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 212.

10 Habermas clarifica de forma precisa o papel desempenhado pela política deliberativa em sua teoria do direito: “Por conseguinte, a política deliberativa alimenta-se do jogo que envolve a formação democrática da vontade e formação informal da opinião”. In: HABERMAS, Volume II, op. cit., 2003, p. 49.

Este modelo de democracia apoia-se nas condições de comunicação indispensáveis ao alcance de resultados racionais nas esferas de deliberação pública de criação do direito (HABERMAS, V. II, 2003, p. 286). A democracia deliberativa propugnada por Habermas articula uma formação da opinião e da vontade que reúne elementos normativos dos modelos liberais e republicanos, para delas diferenciar-se sobre dimensões distintas.

A formação democrática da opinião e da vontade, no modelo liberal, ocorre sobre a via representativa, e suas regras constitutivas apoiam-se em princípio constitucionais liberais (HABERMAS, V. II, 2003, p. 228), entre os quais se situam o direito ao sufrágio universal e o princípio da justiça. Na democracia liberal, a população delega aos seus representantes a incumbência de proceder à formação da vontade, sob a égide dos regimentos institucionais de suas respectivas corporações, bem como à luz de leis gerais disciplinadoras desta espécie de processo democrático. Neste tipo formação da vontade preponderam arranjos de interesses e acordos pautados em regras procedimentais da maioria.

No que toca ao modelo republicano, a formação democrática da vontade assenta-se no auto-entendimento ético da população quanto ao projeto de vida bom para todos. Nesta hipótese, o consenso é alcançado pela via cultural da compreensão ética da vida. Neste modelo de democracia, a concepção de sociedade é centrada no Estado, que assume a figura de um sujeito capaz de agir em nome da vontade popular de sujeitos capazes de agir coletivamente.

A democracia deliberativa, por sua vez, acolhe a necessidade de uma separação entre sociedade e Estado, a partir da qual se estruturam os direitos fundamentais asseguratórios da autonomia privada – típica da democracia liberal – ao tempo que confere lugar central ao processo político de constituição da ordem jurídica por meio de autores-destinatários do direito, assim como ocorre na democracia republicana.

Esses elementos se organizam na forma de uma institucionalização de um procedimento democrático e discursivo de criação dos direitos garantido em seus pressupostos comunicativos. Este procedimento só se afigura viável na medida em que resta assentado sobre a estrutura dos direitos fundamentais e dos princípios do Estado de direito, que garantem a sua institucionalização nas corporações deliberativas.

A normatização legítima do direito que a institucionalização de garantias legais oriunda do *mediun* do direito propicia, é conduzida pela figura do princípio do discurso<sup>11</sup>, posto que as condições, para tanto, já restaram lançadas pela gênese lógica (FERRAZ JR., 2004, p. 158) dos direitos fundamentais que surgem da fundação discursiva de uma comunidade jurídica de autores e destinatários do direito.

O resultado deste procedimento discursivo e democrático da criação do direito dá causa à formação política e racional da vontade, cujo conteúdo deve refletir o consentimento racionalmente motivado quanto às pretensões de validade das normas jurídicas justificadas discursivamente. Não há que se falar em legitimidade de normas jurídicas que não reflitam, em seu conteúdo, a formação ampla, democrática e racional da vontade.

A legitimidade das normas jurídicas sob o prisma da teoria discursiva do direito poderá ocorrer, portanto, no âmbito da própria legalidade – o autor denomina este processo de paradoxo da legitimidade do direito pela legalidade –, desde que por meio de uma racionalidade comunicativa estruturada no próprio meio linguístico, poder público e os destinatários das normas jurídicas, em igualdades de condições, poderão fazer se reencontrarem o discurso filosófico da justiça e o discurso sociológico do Direito segundo contornos e fundamentos normativos da democracia deliberativa.

Neste trajeto, Habermas delega ao princípio do discurso a especial importância de conferir ao processo democrático as condições cognitivas e procedimentais necessárias para que dali resulte uma ordem jurídica legítima:

Na visão do princípio do discurso, é necessário estabelecer as condições pelas quais os direitos em geral devem satisfazer para se adequarem à constituição de uma comunidade de direito e possam servir de *mediun* da auto-organização desta comunidade. Por isso, é preciso criar não somente o sistema dos direitos, mas também linguagem que permita à comunidade entender-se enquanto associação voluntária de membros de direito iguais e livres. (FERRAZ JR., 2004, p. 140)

11 Habermas apoia a teoria discursiva do direito sobre o que ele denomina de princípio do discurso, com o qual pretende estruturar o *mediun* onde pode ocorrer o processo democrático de legislação racional, bem como a estrutura procedimental que deve conduzir a formulação do direito, cujo enunciado descreve que “São válidas as normas de ação às quais todos os possíveis atingidos poderiam dar o seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais.” In: FERRAZ JR., 2004, p. 142.

O princípio do discurso revela o modo possível de fundamentação pós-convencional (FERRAZ JR., 2004) do direito. Por isso, o referido princípio informa que as normas de ação (que o próprio Habermas afirma que podem ser normas morais ou normas jurídicas) para serem válidas – o que lhes garante legitimidade –, não de contar com o assentimento de todos os possíveis atingidos pelas normas eventualmente criadas, no âmbito da participação em discursos racionais.

Uma vez informados, em breves linhas, os elementos teóricos que conformam o discurso de fundamentação do direito e seu modelo procedimental de democracia deliberativa, convém avançar na análise de suas eventuais contribuições na construção de planos diretores capazes de absorver na sua estrutura normativa a perspectiva emancipatória do discurso jurídico do Estatuto da Cidade.

## DEMOCRACIA DELIBERATIVA E PLANOS DIRETORES DE DESENVOLVIMENTO URBANO

O processo de formação do plano diretor de desenvolvimento urbano, conforme inteligência do parágrafo 4º, artigo 40, da lei 10.257/01, compreende tanto a etapa de formação conduzida pelo Poder Executivo a etapa relativa à tramitação do projeto de lei no âmbito do Poder Legislativo municipal.

A investigação sobre as condições de efetivação do projeto de cidade que o discurso jurídico do PDDU contempla deve passar análise do formato institucional das audiências levadas adiante pelo poder público municipal, conduzidas, fundamentalmente, pelo poder legislativo municipal, por duas razões. O Poder Legislativo municipal, historicamente se constitui no espaço público de representação do poder político municipal, uma vez que os vereadores são os agentes políticos com maior penetração nos espaços urbanos da cidade. Seguindo essa premissa, incumbe aos vereadores, em atenção ao princípio da soberania popular considerado sob as hostes de novas tendências democráticas (COELHO; NOBRE, 2004), não apenas representar os interesses locais da população, mas também abrir os canais de discussão entre parlamento e sociedade civil de forma a possibilitar o estreitamento dos laços institucionais que o vincula à população do município.

Noutro giro, o foco na discussão sobre o formato institucional das audiências públicas promovidas pela Câmara pública municipal tem sua pertinência justificada por causa da atribuição legal, típica do Poder Legislativo, de promover o processo político de votação do projeto de lei que versa sobre o PDDU, podendo inclusive alterá-lo por meio de emendas, de modo que a participação da população na formulação deste instrumento de política urbana nesta fase tem maiores condições de influenciar o resultado final da lei que cria o plano diretor.

As audiências públicas constituem o foro adequado e legalmente definido para o aproveitamento da participação popular no processo de elaboração do plano diretor de desenvolvimento urbano. Elas deveriam funcionar, em harmonia com o que prescreve o referencial teórico habermasiano do discurso de fundamentação do direito, como um procedimento democrático de formação política e racional da vontade, onde os cidadãos podem participar discursivamente dos processos deliberativos de decisões importantes para a legislação (HABERMAS, V.1, 2003)

Vale dizer, de acordo com arcabouço teórico articulado pela teoria discursiva do direito, estas audiências públicas podem se configurar como uma alternativa, à semelhança das corporações deliberativas (HABERMAS, V.1, 2003) representativas, para a institucionalização dos pressupostos comunicativos necessários à fruição dos diversos discursos morais, pragmáticos e éticos que a razão prática fornece ao processo de fundamentação discursivo das normas jurídicas desenvolvida no contexto amplo da democracia deliberativa.

Sua forma deve conformar um espaço adequado para realização das condições ideais do discurso racional legislativo, cuja finalidade é o alcance de consenso coletivo sobre as normas trazidas à apreciação crítica dos participantes dos discursos públicos. No formato da teoria discursiva do direito, este importante instrumento de participação política representa exatamente a institucionalização de procedimentos capazes de possibilitar a formação política e racional da vontade no interior do sistema político, à medida que funciona como ponte para o traslado do fluxo advindo da esfera pública para o espaço político parlamentar de decisão final sobre as leis e políticas públicas (COELHO; NOBRE, 2004).

Na esteira do pensamento de Habermas, estes institutos de participação política não se podem ser reduzidos a meras instâncias consultivas ou informativas, nos quais a manifestação pública dos cidadãos figura apenas como um simples instante processual de legitimação formal da lei que eventualmente vier a instituir a política pública de desenvolvimento urbano no âmbito municipal.

Nas condições acima destacadas, traçado o paralelo do modelo de participação preconizado na teoria discursiva do direito com o processo de elaboração do PDDU, vê-se que a competência legislativa é assumida por todos os cidadãos, na medida em que podem participar das deliberações públicas entre parlamento e sociedade ocorridas por meio das audiências públicas, e, assim, fundamentar racionalmente as normas por meio de procedimentos discursivos institucionalizados juridicamente.

Para tanto, é importante ter em vista a advertência feita por Habermas de que estas audiências devem permanecer sensíveis ao fluxo advindo das esferas públicas descentradas no conjunto da sociedade civil, sob pena de não se realizar a proposta de uma democracia deliberativa dinâmica, na qual todos os cidadãos devem poder intervir, argumentar, opinar, discutir e decidir as normas que regularão sua convivência no âmbito da vida em cidade.

## AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E AS REGRAS PROCEDIMENTAIS DE ORDEM METODOLÓGICA

No âmbito das audiências públicas, o princípio do discurso, que ao assumir a forma jurídica, transforma-se no princípio da democracia, deve poder estabelecer as normas procedimentais responsáveis, em última instância, pela legitimação do direito que resulta da prática discursiva operada no interior destes debates públicos.

Na perspectiva da teoria do direito de Habermas torna-se relevante a definição de regras procedimentais aptas a organizarem a práxis argumentativa nas discussões abertas ao público em geral que antecedem a criação de leis que devem se apoiar nas contribuições advindas da participação popular, como é o caso de leis que criam os planos diretores de desenvolvimento urbano.

Sem uma base metodológica previamente definida em linguagem clara e acessível, a participação popular perde capacidade de influenciar substancialmente no resultado final das leis ou políticas públicas gestadas democraticamente. De igual modo, uma metodologia instável, sujeita a constantes mudanças não oferece condições seguras para o desenvolvimento efetivo da participação popular.

Neste ponto em particular, sobreleva destacar que resolução n. 25 do Ministério das Cidades introduziu algumas regras procedimentais que devem ser observadas na realização das audiências de discussão e elaboração do PDDU, o que não impediria, que na própria discussão sobre o no projeto de lei 216, com base no artigo 7, III da resolução n. 34, fossem criadas outras normas de cunho procedimental com o objetivo de definir a finalidade, os requisitos e procedimentos adotados nas audiências públicas realizadas para elaboração do plano diretor de desenvolvimento urbano.

A fixação de regras procedimentais para a ocorrência das audiências públicas poderia garantir a problematização das questões relevantes para sociedade e evitar discussões simplórias ou quase inexistentes, com reduzida densidade argumentativa, que mais se aproxima de um cumprimento de rito formal previsto em lei que se exaure na sua mera observância.

Neste contexto, pode-se afirmar que os problemas relacionados à ausência de normas processuais capazes de organizar metodologicamente o modo pelo qual a práxis argumentativa deve transcorrer durante a realização das audiências pode ser enfrentado com a institucionalização de normas procedimentais capazes de organizar a fruição dos discursos de fundamentação da legislação racional, o que seria um começo razoável para a criação de condições procedimentais necessárias à legitimação do plano diretor.

## A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE FORMAS COMUNICATIVAS PARA O FLUXO DOS DISCURSOS RACIONAIS DURANTE A REALIZAÇÃO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

A formação política e racional da vontade, de acordo com modelo de legitimação das normas jurídicas assente na forma da democracia deliberativa da teoria discursiva do direito, pressupõe que a deliberação ocorrida nos foros



públicos dos discursos de fundamentação do direito seja informada por uma rede de discursos racionais que permita que a pergunta básica sobre como proceder em caso de conflito de ações seja modificada conforme a matéria a ser regulada (COELHO; NOBRE, 2004).

Essa teia discursiva é impulsionada pelo sentido cognitivo<sup>12</sup> do princípio do discurso, que se serve da razão prática, com seu conteúdo normativo imediato, para o deslinde de pretensões de fala problematizadas. Para teoria discursiva, nos processos básicos de consulta sobre leis e políticas a pergunta fundamental “*o que devemos fazer?*”, que gravita em torno de uma comunidade jurídica que se vê impelida a decidir em casos onde os interesses não convergem, pode ser respondida a partir de discursos racionais apropriados ao tipo de problema a ser enfrentado e ao aspecto pelo qual o problema pode ser solucionado.

Assim, o deslinde de um conflito sobre uma dada norma, posta em suspensão crítica pela problematização das pretensões lançadas para justificá-la, a depender do tipo de matéria a que se refere, pode reclamar um enfoque pragmático, ético ou mesmo moral, que equivalem aos aspectos do pragmático, do bom e do justo respectivamente.

A cada um desses aspectos pelo qual o problema pode ser equacionado correspondem os discursos racionais pragmáticos, discursos ético-políticos ou discursos morais, de maneira que esses discursos despejam uma dose de conteúdo normativo nas bases argumentativas que lhe são inerentes. Neste particular, a teoria discursiva trabalha com as possibilidades de que o problema se apresente sob circunstâncias distintas. A questão de saber como proceder quantos às situações em que a base do dissenso seja a estratégia a ser utilizada para se alcançar determinados fins previamente aceitos pelos participantes do discurso pode ser resolvida com apoio na esfera argumentativa característica do discurso pragmático.

De outra forma, a situação de conflito pode se assentar em um dissenso quanto aos valores que permeiam a análise de um dado problema, no que se afigura necessária a dimensão argumentativa relativa aos discursos

---

12 O sentido cognitivo do princípio do discurso representa a possibilidade uma norma controversa possa ser racionalmente aceita com bases em razões e argumentos oferecidos pelos participantes do discurso. In: NOBRE, Marcos, TERRA, Ricardo (org.s). **Direito e Democracia: Um guia de leitura de Habermas**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 229-230.

ético-políticos. Essas formas de discursos, segundo Habermas, devem ser institucionalizadas para que se possa permitir uma plenitude do direito à participação política (HABERMAS, V.I, 2003), e, por conseguinte, se possa desenvolver uma prática argumentativa que seja capaz de revestir de legitimidade as normas jurídicas.

O conceito de institucionalização, no espectro da teoria discursiva do direito, significa a possibilidade de se fixar parâmetros normativos que estabeleçam comportamentos esperados diante de determinadas situações para todos os participantes do discurso (HABERMAS, V.I, 2003), organizando-os de forma a permitir que os membros da comunidade jurídica saibam quando e sob quais circunstâncias poderão estimular certas condutas.

Em discursos ético-políticos, a base do dissenso se reporta, no mais das vezes, ao esclarecimento da identidade de uma comunidade, quando então os discursos hermenêuticos de auto-entendimento desta mesma comunidade devem servir à clarificação dos valores que lhe alicerçam, conferindo aos participantes do discurso, por via reflexa, melhores condições para se entenderem quanto à decisão a ser tomada consensualmente.

Nestes discursos, as formas de comunicação institucionalizadas devem assegurar uma participação irrestrita de todos os participantes das audiências (SIMIONI, 2007), garantido que todos tenham voz e possam emitir suas opiniões toda vez que o problema em questão reclamar um olhar da própria comunidade para a constituição histórica de suas tradições e para as bases de sua expressão cultural. O procedimento hermenêutico de desvelamento dessas tradições e a orientação argumentativa interna aos conselhos clínicos, noutro giro, devem ter suas ocorrências institucionalizadas para situações como estas.

Assim, questões que versem sobre a criação de uma norma no plano diretor, cuja consequência pode vir a alterar a forma de organização e realização de importantes manifestações culturais devem se desenvolver sobre os contornos institucionais de regras que garantam a todos, irrestritamente, a possibilidade de se manifestar, e que sejam capazes de abrir a deliberação pública para as linhas de argumentação características dos *conselhos clínicos* e dos processos auto-entendimento hermenêutico<sup>13</sup>.

---

13 No trato aos *conselhos clínicos*, Habermas afirma que, “questões éticas encontram uma resposta nos conselhos clínicos para a reconstrução de uma forma de vida consciente e assumida criticamente. Tais

Normas que refitam princípios jurídicos axiologicamente consagrados não costumam gerar divergências quanto à necessidade de se criá-las ou de se mantê-las na ordem jurídica, mas muitas vezes levantam sérias divergências quanto às estratégias lançadas para concretizá-la no plano da realidade. Todos numa discussão pública podem concordar que o princípio da justiça social deve informar a elaboração e aplicação das políticas públicas de desenvolvimento urbano, mas conflitos podem surgir quanto à estratégia de sua efetivação no plano concreto destas políticas públicas.

Os interesses dos setores imobiliários e de construção civil podem levantar sérias objeções à maneira como o princípio poderá vir a se expressar no plano diretor de desenvolvimento urbano, em especial no tocante à aplicação do referido instituto. Conflitos desta natureza reclamam ponderação de interesses quanto às formas e estratégias de efetivação desse princípio, de modo que nestes casos, tendo em vista o aspecto pragmático do problema, o modelo discursivo da teoria do direito de Habermas, apoiada no princípio do discurso, recomenda a adoção de normas de cunho procedimental que apontem para necessidade de criar delegações de representantes, com âmbitos circunscritos de delegação de poder (SIMIONI, 2007), para assegurar composição em condições de igualdade sobre os interesses em conflito.

Essas negociações devem transcorrer sobre a estrutura cognitiva e prática do princípio do discurso, de maneira a se garantir condições isonômicas para a manifestação pública de todos os participantes, a fim de impedir a imposição absolutamente eficaz do poder econômico sobre os interesses que não lhe são favoráveis.

Os discursos morais, face à sua estreita vinculação com o valor da justiça, portanto com a consideração simétrica dos interesses de todos os envolvidos e sua possível universalização por meio de leis e políticas públicas para além da arena pública de discussão, exigem a institucionalização de regras que dotem a deliberação pública de condições de receptionar o fluxo de informações advindas da sociedade e de canalizar a pressão dos problemas sociais, não apenas da própria comunidade jurídica, mas, inclusive, de outras comunidades,

---

conselhos ligam o componente descritivo das tradições, que marcam a identidade, ao projeto normativo de um modo de vida exemplar, o qual se justifica a partir das tomadas de posição em relação a esta gênese.”  
In: HABERMAS, Volume I, op. cit., 2003, p. 202.

no que se rompe assim com a perspectiva etnocêntrica típica dos discursos ético-políticos (HABERMAS, V.I., 2003).

Questões que se referem à preservação ambiental de determinadas regiões em face da mola propulsora de um desenvolvimento econômico desenfreado podem ser encetadas, de acordo com o modelo teórico de democracia trabalhada, desde o ângulo dos discursos morais. Trata-se, segundo a face cognitiva do princípio do discurso, de típica questão em que os discursos morais poderiam ocupar um lugar relevante para o desate de uma decisão capaz de harmonizar os interesses de todos os possíveis atingidos pela norma, transcendendo, por meio da generalização das leis e das políticas, os contornos da comunidade jurídica que a estatui.

O referencial teórico do princípio do discurso teria muito a contribuir com o aprimoramento da democracia deliberativa caso fossem institucionalizadas as formas de comunicações específicas para os discursos morais, que por sua vez já poderiam se circunscrever de modo antecipado a todas as questões que versem sobre a causa ambiental, dado que o direito ao meio ambiente, à semelhança do direito penal, (SIMIONI, 2007) ecologicamente equilibrado é considerado o bem de interesse difuso homogêneo, portanto, um bem de todos os que vivem na cidade (ZAVASCKI, 2009).

## VIOLAÇÕES ÀS ESTRUTURAS JURÍDICAS DE PROTEÇÃO DE INTER-SUBJETIVIDADE DISCURSIVA

A luz do sentido prático do princípio do discurso<sup>14</sup> é possível afirmar que o sucesso de empreendimento da democracia deliberativa depende da preservação das estruturas jurídicas de proteção da inter-subjetividade discursiva. Esta rede de proteção e garantir da fluidez dos discursos racionais revela a preservação da estrutura jurídica de proteção da noção de autonomia privada e pública em Habermas.

Aplicado às audiências públicas, o princípio do discurso deve garantir que o espaço democrático de produção normativa do PDDU possibilite o direito a iguais liberdades subjetivas de ação e sua respectiva proteção judicial,

14 O sentido prático do princípio do discurso representa que convicções comuns em relação ao entendimento possam surgir apenas a partir de relações intactas das relações de intersubjetividades.

assim como o direito, em condições iguais, à participação política de todos os cidadãos que venham a participar das deliberações públicas do plano diretor de desenvolvimento urbano.

Neste contexto é possível afirmar que a proteção às estruturas da intersubjetividade discursiva podem garantir o uso pleno e simétrico da palavra em público de todos os participantes dos discursos racionais democrático-deliberativos de produção das normas jurídicas do plano diretor, absorve e estabilizando o desequilíbrio fático dos atores sociais envolvidos nestes discursos.

Trazendo a guisa o desenvolvimento dos debates públicos, é possível afirmar que a dimensão política da liberdade dos cidadãos de se manifestarem publicamente equivale deve estar devidamente resguardada, conformando a proteção à dimensão da autonomia pública habermasiana. Esta proteção pode garantir que as manifestações públicas dos cidadãos ocorram em igualdade de condições quer sejam em relação aos parlamentares, que seja em relação a determinados atores e classes sociais que se impõe, de modo geral, nestas arenas de manifestação da razão pública pela força do poder econômico.

## A AUSÊNCIA DE COMUNICAÇÃO ENTRE O PROCESSO DE FORMAÇÃO POLÍTICA E RACIONAL DA VONTADE DESENVOLVIDO NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E A ESFERA PÚBLICA MOBILIZADAS SOCIALMENTE

Desde o prisma teórico da democracia deliberativa faz-se necessária a definição de regras procedimentais capazes de aproximar os debates públicos ali conduzidos com as esferas públicas pulverizadas pela sociedade civil.

Esta aproximação é de suma importância para o projeto habermasiano de legitimação do direito, e via de consequência para o sucesso do empreendimento teórico da democracia deliberativa assente em bases procedimentais e discursivas, pois a premissa de uma comunidade jurídica de autores-destinatários do direito, capazes de criar normas que lhe serão, em última instância, endereçadas, só se afigura viável se os procedimentos políticos de deliberação pública institucionalizados no sistema político – que neste caso se assemelham ao instituto das audiências públicas – se fizerem abertos ao fluxo livre de temas, informações e pressões oriundas da sociedade.

A legitimidade do direito em Habermas se ancora nesta participação direta dos cidadãos no processo de legiferação racional, como meio de evitar a legitimação a partir da mera legalidade, típicas das doutrinas positivistas. Neste trajeto, o modelo democrático deliberativo delega ao Direito a função de promover o traslado do poder comunicativo das esferas públicas para o interior do sistema administrativo, alçando a racionalidade comunicativa à função de orientar as ações sociais e as coordenarem rumo a uma integração do mundo da vida que se oponha à integração sistêmica, movida pelo poder burocrático e pelo poder econômico

Sendo assim, o processo de legislação racional proposto para a formação democrática do plano diretor de desenvolvimento urbano só poderá se efetivar se for capaz, por um lado, de mobilizar e conferir condições para que população possa participar na definição sobre o planejamento sócio-urbanístico de sua cidade e, de outro, se o processo político de formação da vontade, no interior das corporações parlamentares, lograr estabelecer canais diretos e permanentes de comunicação com as esferas públicas da sociedade civil.

Na teoria do discurso, a formação do direito deve estar ligada às demandas normativas que provém do entendimento comunicativo de cidadãos que participam dos debates públicos, em níveis seguros de uma intersubjetividade discursiva, no âmbito das esferas públicas. É por essa razão que o direito pode ser o meio pelo qual o poder comunicativo, formado sob essas condições, pode influir na composição e no funcionamento do poder administrativo<sup>15</sup>.

Faz-se necessário, nestas condições, uma delimitação prévia do leque temático da pauta das audiências públicas, de modo a aproximar e estimular os debates nas esferas públicas, mais sensíveis que são aos interesses locais e municipais, e estimular uma maior participação popular no interior destas audiências.

Com o conhecimento sobre o conteúdo do projeto de lei do PDDU e da pauta temática que seria tratada nas audiências, os cidadãos poderiam discutir estes mesmos temas nas esferas públicas da qual tomam parte enquanto indivíduos inseridos na sociedade, contribuindo sensivelmente com a formação

---

15 VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. Legalidade e Legitimidade no pensamento de Jürgen Habermas. In: NOBRE, Marcos, TERRA, Ricardo (org.s). **Direito e Democracia: Um guia de leitura de Habermas**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 157.

do poder comunicativo que mobiliza e põe em processo a soberania popular no campo da democracia deliberativa projetada por Habermas.

Como reflexo imediato desta medida, as discussões poderiam estar mais próximas geograficamente da população, e de modo natural, também mais sensível ao fluxo comunicativo corrente nessas localidades.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa sobre as possibilidades de contribuição da democracia deliberativa concebida segundo as bases procedimentais da discursiva do Direito no processo de fundamentação normativa do PDDU como condição de efetividade do Estatuto da Cidade indicou pontos positivos, capazes de serem explorados, em uma dimensão ampliada, nos processos de legitimação de planos diretores de modo geral.

Foi possível observar que a teoria discursiva do direito oferece elementos teóricos importantes, capazes de permitir a identificação de problemas variados ao tempo que permite a articulação das respectivas soluções convenientes e realizáveis. Nessa linha, a pesquisa sobre os caminhos para a legitimação dos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano, apontou para necessidade de definição de regras de ordem metodológica que possam conduzir as audiências públicas em bases procedimentais aptas organizar a práxis argumentativa ali instalada. Essa necessidade já fora apontada por Rodolfo Viana (PEREIRA, 2008) como um dos principais problemas para eficácia da dimensão participativa da democracia presente em modelos de construção de leis e políticas públicas pesquisadas sob os mais variados critérios.

Outro importante aspecto refere-se ao fato de que a viabilidade prática das teses sustentadas pela teoria discursiva se atenha com mais precisão aos aspectos institucionais do processo legislativo de produção do direito. Isto a coloca em condições de ajudar no aprimoramento dos mecanismos de participação política, na medida em que lhe aponta eventuais problemas que podem limitar o desenvolvimento do discurso ali sediado.

De outro modo, o princípio do discurso que conforma as bases procedimentais o modelo de democracia deliberativa habermasiana tem melhores condições de contribuir no processo de legitimação dos planos

diretores na medida em que pode ser aplicado ao interior das deliberações públicas. Diante dessas considerações, convém chamar atenção para uma importante faceta do princípio do discurso, que torna sua aplicação ao processo de legitimação de planos diretores bastante pertinente.

O princípio do discurso opera, por assim dizer, numa lógica reconstrutivista da realidade que leva em consideração a todo tempo o modelo de auto-justificação sociológica de seus fundamentos (SIMONI, 2007, p. 307). Esse aparente paradoxo de uma idealidade discursiva construída sobre bases sociológicas dos modelos clássicos de democracia faz com que o princípio do discurso dependa sempre de um contexto adverso aos seus enunciados teóricos. Essa é a forma com que Habermas articula o seu pensamento, tendo a realidade com ponto de partida e sua transformação ou reconstrução como ponto de chegada.

Essas premissas permitem afirmar, a despeito do ceticismo que ecoa nas vozes de muitos críticos ao pensamento de Habermas, constantemente acusado de articular suas ideias tendo por base modelo de sociedade alemã, que os fundamentos da democracia deliberativa tem condições razoáveis de aplicação em contextos desiguais e complexos socialmente. Nesta hipótese, em que se encaixam sociedades desiguais como a brasileira, a democracia deliberativa com apoio da institucionalização jurídica do princípio do discurso, pode contribuir no desenvolvimento das condições sociais necessárias à criação das ordem jurídica respaldadas no exercício simultâneo da autonomia privada e da autonomia pública (SIMIONI, 2007), tal como reclamado no discurso de fundamentação das normas jurídicas.

Como resultado deste cenário aumenta-se a possibilidade de efetividade do discurso jurídico do Estatuto da Cidade, à medida que fortalece o projeto jurídico e social que o principal instrumento de política urbana do município comporta.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Direito, razão e discurso: estudos para a filosofia do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

ATIENZA, Manuel. **As Razões do Direito - Teorias da Argumentação Jurídica**. Perelamn, Vieghweg, Alexy, Mac Cormick e outros. 3ª ed., São Paulo: Landy, 2006.



BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito**. Barueri: Manole, 2007.

BONAVIDES, Paulo, LIMA, Francisco Gérson Marques de, e BEDÊ, Fayga Silveira. **Constituição e Democracia – Estudos em homenagem ao Prof. J. J. Canotilho**. São Paulo: Malheiros, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa - Por um Direito Constitucional de luta e de resistência. Por uma nova hermenêutica. Por uma nova repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2001

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**. São Paulo: Atlas. 2006.

BRASIL. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 3ª a. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3ª. ed. (rev., ampliada e atualizada), Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009.

COELHO, Vera Schattan P. e NOBRE, Marcos (org.s). **Participação e Deliberação – Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. 1ª. ed. São Paulo: editora 34, 2004.

DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (coordenadores). **Direito Urbanístico e Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

\_\_\_\_\_; FERRAZ, Sérgio (coordenadores). **Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 1ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_. **ESTATUTO DA CIDADE – Comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 2ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

\_\_\_\_\_; FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Temas de Direito Urbanístico**. São Paulo: Câmara Brasileira do livro, 1987

DINIZ, Antonio Carlos de Almeida. **Teoria da Legitimidade do Direito e do Estado – uma abordagem moderna e pós-moderna**. São Paulo: Landy, 2005.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. Prefácio. In: MOREIRA, Luiz. (org.). **Com Habermas, contra Habermas: Direito, Discurso e Democracia**. São Paulo: Landy, 2004.

FREITAS, José Carlos de (coordenação). **Temas de direito urbanístico**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado – Ministério Público do Estado de São Paulo, 1999.

HABERMAS, Jürgen. **Agir comunicativo e a razão destrancendentalizada**. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2002.

\_\_\_\_\_. **Direito e Democracia - entre facticidade e validade**. Volume I, 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

\_\_\_\_\_. **Direito e Democracia - entre facticidade e validade**. Volume II, 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito: introdução à problemática científica do direito**. 3ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LEFEBVRE, Henry. **O Direito a Cidade**. 4ª ed. São Paulo: Centauro, 2006.

MACEDO, Antonio Carlos. **Teoria da Legitimidade do Direito e do Estado - Uma abordagem moderna e pós-moderna**. São Paulo: Landy Editora, 2006.

MELEIRO, Maricelma Rita. Princípio da democracia e o plano diretor. In: FREITAS, José Carlos de (coordenador). **Temas de Direito Urbanístico**. São Paulo: Imprensa oficial do Estado - MP de São Paulo, 1999.

MENCIO, Mariana. **Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Plano Diretor Participativo – guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. 2ª. ed. Brasília: Ministério das Cidades – CONFEA, 2005.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 25, de 18 de março de 2005**. Brasília: Imprensa Nacional – DOU, 2005.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 34, de 01 de julho de 2005**. Brasília: Imprensa Nacional – DOU, 2005.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. Mutações do direito administrativo. 2ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 26. Apud: MENCIO, Mariana. **Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MOREIRA, Luiz (org.). **Com Habermas, contra Habermas: Direito, Discurso e Democracia**. São Paulo: Landy, 2004.

NOBRE, Marcos, TERRA, Ricardo (org.s). **Direito e Democracia: Um guia de leitura de Habermas**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

\_\_\_\_\_. **Fundamentação do Direito em Habermas**. 3ª ed., Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático. Controle e Participação como Elementos Fundantes e Garantidores da Constitucionalidade**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. Uma cidade para todos. In: GARCIA, Maria. **A cidade e seu Estatuto**. 1ª. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005.

SEGATTO, Antonio Ianni. **Direito e Democracia: Um guia de leitura de Habermas**. NOBRE, Marcos, TERRA, Ricardo (org.s). São Paulo: Malheiros editores, 2008.

SIEBENEICHLER, Flávio Beno. **Jürgen Habermas: razão comunicativa e emancipação**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 1ª. ed., São Paulo: Malheiros, 2007.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2008.

\_\_\_\_\_. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto. **Direito e Racionalidade Comunicativa – A Teoria discursiva do Direito no pensamento de Jürgen Habermas**. Curitiba: Juruá Editora, 2007.

SOUZA, José Crisóstomo. Introdução aos debates Rorty & Habermas – Filosofia, pragmatismo e democracia. In: SOUZA, José Crisóstomo (org.). **Filosofia, racionalidade, democracia: os debates Rorty & Habermas**. 1ª ed. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 2005.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

STRECK, Lênio Luis. **Hermenêutica Jurídica (em)crise – uma exploração hermenêutica da construção do Direito**. 6ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

\_\_\_\_\_. WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Volume I, Brasília: UnB, 1991.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. 4ª. ed. (rev. e atual) São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.